

SEÑORES MINISTROS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

PABLO MIERES, CI N° -----, con domicilio en -----, por si y en representación del **PARTIDO INDEPENDIENTE**, partido político reconocido por la Corte Electoral, con domicilio en -----, **IVÁN POSADA**, CI N° -----, con domicilio en -----, **HEBERT GATTO**, CI N° -----, con domicilio en -----, **MARIELLA DEMARCO**, CI N° -----, con domicilio en -----, **PHILIPPE SAUVAL**, CI N° -----, con domicilio en -----, **LUIS ALBERTO GONZÁLEZ RÍOS**, CI N° -----, con domicilio en -----, **DANIEL RADÍO**, CI N° -----, con domicilio en -----, **DARDO RODRÍGUEZ**, CI N° -----, con domicilio en -----, todos constituyendo domicilio en Plaza Cagancha 1335/801 y domicilio electrónico en -----@notificaciones.poderjudicial.gub.uy, a los Señores Ministros **DECIMOS**:

Que venimos a promover **acción de inconstitucionalidad** de las leyes N° 18.567 (*Ley de descentralización política y participación ciudadana*), de 13 de setiembre de 2009, y N° 18.644 (*Ley de Descentralización territorial y participación ciudadana – Modificación de la ley N° 18.567*), de 12 de febrero de 2010, mediante la vía de acción de inconstitucionalidad prevista en el numeral 1° del artículo 258 de la Constitución, en virtud de las siguientes consideraciones de hecho y fundamentos de derecho:

- HECHOS -

1. RESUMEN; 2. LEGITIMACIÓN ACTIVA: EL INTERÉS DIRECTO, PERSONAL Y LEGÍTIMO;
- 3.EMPLAZAMIENTO; 4. DISPOSICIONES INCONSTITUCIONALES; 5. INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS NORMAS IMPUGNADAS; 6. CONCLUSIONES.

1. RESUMEN

Las leyes N° 18.567 (*Ley de descentralización política y participación ciudadana*) y N° 18.644 (*Ley de Descentralización territorial y participación ciudadana – Modificación de la ley N° 18.567*) deberán ser declaradas inconstitucionales por las siguientes razones:

- (a) Son contrarias a la Carta por no cumplir con el requisito constitucional que establece la competencia necesaria de los Gobiernos Departamentales para la creación de autoridades locales pluripersonales. (surge del numeral 9 del artículo 273, 287, 288 y la disposición transitoria “Y 2” de la Constitución)
- (b) Se apartan del precepto constitucional que establece que la ley que determine el carácter electivo de estas autoridades locales deberá contar con la iniciativa de los Gobiernos Departamentales. (artículo 288 de la Constitución)
- (c) Violentan la Constitución al recurrir al Cuerpo Electoral para elegir “autoridades” locales no representativas, por carecer de autonomía (surge de los artículos 4, 72, 82 y 288 de la Constitución)
- (d) Lesionan la regla de la necesaria autonomía para las autoridades locales de carácter electivo (art. 288 de la Constitución)

Nuestra legitimación activa surge de nuestro interés directo, personal y legítimo, como ciudadanos y como partido político, en que las leyes que determinen nuevos órganos de gobierno –de carácter nacional, departamental o municipal- sean creados por los procedimientos previstos en la Constitución y habiendo cumplido con todos los requisitos formales, estructurales y funcionales que determinen su validez.

A efectos de la presente acción deberá de emplazarse a todos aquellos que pudieran tener interés en la aplicación de la ley, quienes son: a) Gobiernos Departamentales, b) Partidos Políticos, c) Corte Electoral, d) Poder Legislativo.

2. LEGITIMACIÓN ACTIVA: EL INTERÉS DIRECTO, PERSONAL Y LEGÍTIMO

El artículo 258 de la Constitución, dispone que *“la declaración de inconstitucionalidad de una ley y la inaplicabilidad de las disposiciones afectadas por aquella, podrán solicitarse por todo aquel que se considere lesionado en su interés directo, personal y legítimo”*.

Según enseña nuestra mejor doctrina: “la Constitución no contiene ninguna norma que atribuya específicamente a alguien una situación jurídica de interés legítimo. Las referencias al interés legítimo aparecen siempre en normas que atribuyen al

titular de un interés legítimo, legitimación para promover algún procedimiento administrativo o jurisdiccional”¹.

La mención al interés legítimo contenida en la citada disposición constitucional “refiere a un interés de hecho, susceptible de ser investigado y captado en cada caso, con independencia (al menos relativa) de la voluntad del legislador”².

A continuación, expondremos las razones por las cuales –tanto el partido político como los ciudadanos- nos encontramos habilitados para promover la presente declaración de inconstitucionalidad, gozando por lo tanto de legitimación activa para promover la acción y lograr la inaplicabilidad de las normas que impugnamos.

2.1. LEGITIMACIÓN ACTIVA DEL PARTIDO INDEPENDIENTE

La legitimación activa del Partido Independiente responde a que las leyes impugnadas crean autoridades locales electivas y, siendo el partido político un actor **necesario** en un Estado constitucional como el nuestro, con un sistema democrático republicano de gobierno (art. 82), es claro su interés directo, personal y legítimo en que las elecciones se hagan conforme a la Constitución.

A contrario *sensu*, si las autoridades creadas por las leyes impugnadas no fueran de carácter electivo –como lo son- el partido político carecería de interés directo y personal. Siendo dudoso que tuviese interés legítimo. Es la intención del legislador de legitimar a las autoridades con un pronunciamiento del Cuerpo Electoral (órgano de la Nación), lo que hace que cualquier partido político tenga un interés directo, personal y legítimo de impugnar la norma en caso de considerarla contraria a la Constitución.

Como bien lo señala el Prof. CAJARVILLE PELUFFO, “*En el ordenamiento jurídico uruguayo, la participación ciudadana, ..., juega un fuerte papel en la legitimación de las autoridades públicas y de sus potestades*”³.

¹ CASSINELLI MUÑOZ, HORACIO, “*El interés legítimo como situación jurídica garantida en la Constitución uruguayo*”, en *Perspectivas del Derecho Público en la Segunda Mitad del Siglo XX. Homenaje al profesor ENRIQUE SAYAGUÉS LASO*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1969, tomo III, pág. 287.

² CASSINELLI MUÑOZ, HORACIO, “*El interés legítimo como situación jurídica garantida en la Constitución uruguayo*” cit. pág. 287.

³ CAJARVILLE PELUFFO, JUAN PABLO. *Sobre Derecho Administrativo*, Tomo I, FCU, Montevideo, 2008, p. 101.

Un aspecto que bien lo sabe el legislador, pero que como veremos, lo utiliza en forma ladina y burlando los preceptos constitucionales que limitan la materia.

Veamos.

Como enseña el maestro alemán DIETER GRIMM “los partidos políticos son una consecuencia de la admisión por parte de la Constitución de la participación social en las decisiones del Estado”, constituyendo “un eslabón intermedio **necesario** en el proceso de formación de la voluntad política”⁴ (el destacado es nuestro).

Según lo explica, “como la Constitución ubica el poder del Estado en el pueblo que no lo puede ejercer por sí mismo, se plantea el problema de la mediación”, la que “parece únicamente solucionable si existen instancias intermedias que reduzcan las complejas concepciones y necesidades sociales, que ofrezcan a elección tales reducciones en forma de programas de acción para el Estado y que sobre la base del programa mayoritariamente votado por el pueblo informe el proceso estatal de toma de decisiones”. En este escenario, “esta función mediadora, que necesariamente trasciende las lindes entre Estado y Sociedad, es asumida por los partidos”⁵.

En consonancia con ello, LOEWENSTEIN afirma que “en la moderna sociedad tecnológica de masas todo gobierno es siempre gobierno de partidos”, agregando que “el partido político se hace necesario, y, en realidad, indispensable para organizar y activar la voluntad política de la masa electoral”.

Luego, el autor destaca de tal manera la importancia del sistema de partidos en la democracia constitucional que expresa:

*“junto al descubrimiento de la técnica de la representación que, como tal, creó el instrumento para institucionalizar la distribución del poder entre diversos detentadores, se puede considerar que **la intercalación de los partidos políticos en el proceso político es la invención más importante en el campo de la organización política**”*⁶ (el destacado es nuestro).

⁴ GRIMM, DIETER – “Los partidos políticos”, en BENDA, Ernesto y otros – “Manual de Derecho Constitucional”, Marcial Pons, Madrid, 2006, p. 389.

⁵ GRIMM, DIETER – “Los partidos políticos” cit., p. 395.

⁶ LOEWENSTEIN, KARL – *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona, 1976, ps. 93 y ss.

En derecho comparado, la mentada función mediadora y articuladora de los partidos políticos resulta expresamente reconocida en la inmensa mayoría de las constituciones occidentales y es desarrollada en la legislación electoral de todos los países democráticos. De este modo, en doctrina se afirma que “sin la existencia de partidos no puede haber democracia auténtica, o lo que es igual, democracia pluralista”, ya que “sin unos partidos estables, es decir, socialmente arraigados y con el grado suficiente de cohesión y disciplina interna, no cabe esperar que la democracia sea una forma de organización política eficaz”⁷

En lo que refiere a nuestro ordenamiento jurídico nuestra Constitución no es la excepción a lo anterior, ya que, conforme la realidad precedentemente descrita, se reconoce a los partidos políticos como actores necesarios del régimen electoral, y pilares de la vida democrática del país.

Como enseña CASSINELLI, “la Constitución organiza nuestro régimen electoral sobre la base de los partidos políticos y por ello regula su organización y la presentación de candidatos a los cargos electivos por parte de los partidos políticos”, agregando seguidamente que “**estos son imprescindibles para que funcione el régimen electoral vigente**”, no pudiéndose inscribir una lista que no tenga un lema de un partido político.⁸

Así resulta con claridad del art. 77 num. 9 de la Carta, que dispone que “*las listas de candidatos para ambas Cámaras y para el Presidente y Vicepresidente de la República deberán figurar en una hoja de votación individualizada **con el lema de un partido político***” (inciso 2, destacado nuestro), preceptuando asimismo que “*las listas de candidatos para los cargos departamentales deberán figurar en una hoja de votación individualizada **con el lema de un partido político***” (inciso 3, destacado nuestro).

De conformidad con tales disposiciones, KORZENIAK define a los partidos políticos desde un punto de vista jurídico formal como “asociaciones que se individualizan con una expresión llamada lema, que constituyen tendencias institucionalizadas, a través de las cuales debe necesariamente expresarse el Cuerpo Electoral en oportunidad de los comicios”, precisando que son institucionalizadas precisamente

⁷ ARAGÓN REYES, MANUEL – “*Democracia y representación. Dimensiones subjetiva y objetiva del derecho de sufragio*”, en OROZCO HENRÍQUEZ, JESÚS (Compilador) - *Democracia y representación en el umbral del Siglo XXI*, UNAM, México, 1999, Tomo I, p. 9.

⁸ CASSINELLI MUÑOZ, HORACIO - *Derecho Público*, FCU, Montevideo, 2002, p. 195.

“en cuanto la Constitución las reconoce expresamente como organizaciones que median entre los individuos y el Estado en la vida política en general y en los actos electorales en especial”, y concluyendo luego que en este marco “**no existen candidaturas que no se presenten dentro de algún lema**”.⁹ (el destacado es nuestro)

La trascendencia de los partidos políticos en nuestra sistema, ha llevado a regular de manera especial este tipo de asociaciones, que el constituyente reconoce especialmente, estableciendo que el Estado “velará” por asegurarles la más amplia libertad (artículo 77 numeral 11), y disponiendo luego, sin perjuicio de lo antedicho, determinadas limitaciones –que no pueden ser ampliadas por ley ordinaria-, a fin de insertarlos dentro de la vida democrática del país, garantizando su efectivo funcionamiento como un instrumento del sistema democrático.¹⁰

Sin pretender abundar en citas sobre el mismo tema, consideramos ineludible destacar lo dicho por el maestro ALBERTO RAMÓN REAL, acérrimo defensor del Estado de Derecho y de la democracia uruguaya, quien en 1981 expresaba:

“Los partidos políticos son organizaciones sociales mediante las que se institucionalizan tendencias, intereses y opiniones, acerca de la orientación gubernamental, en los regímenes pluralistas.”

A través de los partidos se expresan las ideologías, concretadas en planes de gobierno, ya sea para conservar el statu quo o para propiciar el cambio requerido por las nuevas circunstancias.”

“La democracia moderna no se concibe sin los partidos, que se disputan el favor del electorado para sus distintas concepciones del porvenir de la sociedad global. La democracia efectiva supone un diálogo constante entre los partidos y entre las tendencias dentro de cada uno; entre los partidos y la opinión pública, y entre los partidos y el gobierno...”¹¹

⁹ KORZENIAK, JOSÉ – *Derecho Público*, FCU, Montevideo, 2002, ps. 379 y 381.

¹⁰ CASSINELLI MUÑOZ, HORACIO - *Derecho público* cit., ps. 119 y ss. y 196 y ss.

¹¹ REAL, ALBERTO RAMÓN *El control del Estado sobre la existencia y funcionamiento de los partidos políticos: control cualitativo, cuantitativo y procedimental. Sus diversas posibilidades, ventajas e inconvenientes*. Conferencia dada en Universidad Nacional, La Plata, Argentina, el 24 de abril de 1981. Publicada en *La Justicia Uruguaya*, tomo 84.

El maestro REAL, ya hace décadas destacaba la necesaria aplicación de los pactos internacionales sobre derechos humanos vigentes, expresando: *“...el derecho de los ciudadanos a construir partidos políticos y el de éstos a existir y funcionar, es uno de los derechos humanos políticos garantidos por los respectivos Pactos Internacionales vigentes, que integran el derecho positivo de la comunidad internacional y que no requieren concesión, permiso, merced u otorgamiento gracioso de los gobernantes ocasionales...”*

“El Pacto Internacional de Derecho Civiles y Políticos de las Naciones Unidas, de 16 de diciembre de 1966, aprobado por ley uruguaya N° 13.731 de 11 de julio de 1969, y vigente por ratificación de número suficiente de Estados, proclama el derecho de toda persona a asociarse libremente con otras (art. 22) y el de todos los ciudadanos (art. 25): a) a participar en la dirección de los asuntos públicos por sí o por medio de representantes libremente elegidos; b) a votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas realizadas por sufragio universal e igual y por lo tanto que garanticen la libre expresión de voluntad a los electores; c) tener acceso en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.” ...“La Convención Interamericana de Derechos Humanos (Pacto de san José de Costa Rica) de 1969, es aún más explícita, ...”

Afirmaba el citado autor: *“En el presente estado de la civilización política, de democracia gobernante y no gobernada, es general el reconocimiento de que los partidos políticos organizados y permanentes, son el medio indispensable para que los ciudadanos puedan ejercer los derechos políticos; 1º) de preparar planes de gobierno, para presentar opciones a un electorado mayor de edad, capaz hoy de elegir mandatarios y no mandones; 2º) de seleccionar los candidatos que se propondrán al pueblo y e apoyar, controlar y sancionar disciplinariamente, la gestión de los electos, en la aplicación del programa partidario, ya sea en el gobierno o en la oposición.”*

Por otra parte, en lo que refiere al ordenamiento jurídico infra-constitucional, no puede soslayarse que la recientemente promulgada Ley N° 18.485, de 11 de mayo de 2009, reconoce expresamente la trascendencia de los Partidos Políticos declarando *“de interés nacional para el afianzamiento del sistema democrático republicano”* su existencia y libre funcionamiento (art. 1), reconociendo a estos como *“asociaciones de personas sin fines de lucro, que se organizan a los efectos del ejercicio colectivo de la actividad política en todas sus manifestaciones”* (art. 3).

A la luz del mentado panorama normativo, puede señalarse sin hesitación que los partidos políticos son titulares de determinados derechos, entre los que se destaca, en primer término, su derecho a participar del acto electoral, “con la consecuencia necesaria de que los nombres de los candidatos inscriptos deban figurar en las boletas electorales”¹², y, en caso de que sus candidatos sean electos, integren las autoridades de gobierno para las que se postularon.

En tal sentido, es claro que el partido político, tiene un doble e innegable **interés directo, personal y legítimo**:

(A) a que la elección de autoridades en la que estos se integran se ajuste al marco constitucional, lo que importa claramente que estas –sean autoridades nacionales, departamentales o local-, sean creadas conforme a la Constitución y

(B) a que la posición institucional de las autoridades que se eligen se ajuste a lo que la Constitución establece.

En el caso –tal como se desarrollará en los capítulos subsiguientes-, es evidente que ninguno de los dos supuestos precedentemente señalados son respetados por las leyes objeto de la presente acción de inconstitucionalidad.

Por último, y para reafirmar el innegable interés directo personal y legítimo del Partido Independiente en la presente acción, destacamos el deber que la misma ley 18.567, con la redacción dada por el artículo 5º de la ley 18.644 impone a los partidos políticos cuando establece como deberán de confeccionar los partidos la lista de candidatos para los Municipios. Prueba ya incontestable de la legitimidad de cualquier partido en el caso.

2.2. LEGITIMACIÓN DE LOS COMPARECIENTES CIUDADANOS

Como ciudadanos tenemos un doble interés directo, personal y legítimo:

(A) interés directo personal y legítimo -que llamaremos *activo*-, al ser ciudadanos (electores) en un sistema democrático republicano de gobierno, con voto obligatorio, en donde integramos y conformamos el órgano Cuerpo Electoral que decidirá en las elecciones de las autoridades creadas –inconstitucionalmente- por las leyes impugnadas.

¹² JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, JUSTINO – *Teoría del gobierno*, FCU, Montevideo, 1974, Tomo I, pág. 119

(B) interés directo personal y legítimo -que llamaremos *pasivo*-, al ser sujetos sometidos a los futuros actos emanados de las nuevas autoridades locales creadas por las leyes que impugnamos.

Veamos.

Interés directo personal y legítimo activo. Entendemos con el profesor MANUEL ARAGÓN que “el derecho de sufragio, además de ser un derecho subjetivo, en el doble sentido de derecho de sufragio activo y derecho de sufragio pasivo, es, sobre todo, un principio, el más básico o nuclear, de la democracia, o hablando en términos más precisos, del Estado democrático. La solidez de este aserto parece indiscutible, en la medida en que si se reconoce que la soberanía reside en el pueblo, no hay otro modo más veraz de comprobación de la voluntad popular que mediante el ejercicio del voto”.¹³

Entre nosotros, analizando la participación ciudadana en la legitimidad de los titulares de órganos públicos, enseña CAJARVILLE que “la legitimidad socio-política y jurídico-formal de los titulares del Poder Legislativo, de la Presidencia de la República, de las Intendencias y Juntas Departamentales y autoridades locales electivas, surge directamente de la participación de los habitantes integrantes del Cuerpo Electoral en las elecciones respectivas en la forma prevista en la Constitución legítima”, precisando luego –en consonancia con las consideraciones expuestas en el apartado precedente- que la mentada participación se encuentra “encausada en estos casos a través de los partidos políticos, como realidades socio-políticas y también jurídico-formales a través de su previsión y regulación básica constitucional”.¹⁴

Señala JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA que “el acto del sufragio importa el ejercicio de una función pública de soberanía; y entendemos que la atribución de la calidad de elector hecho por el orden jurídico, hace nacer derechos públicos subjetivos a favor del elector; y estos derechos públicos subjetivos de que goza el elector son fundamentalmente: I) el derecho al ejercicio de la función; y II) el derecho a la libertad en el ejercicio de esa función”¹⁵.

¹³ ARAGÓN REYES, MANUEL – “*Democracia y representación. Dimensiones subjetiva y objetiva del derecho de sufragio*” cit., Tomo I, p. 8.

¹⁴ CAJARVILLE PELUFFO, JUAN PABLO – *Sobre Derecho Administrativo*, FCU, Montevideo, 2008, Tomo I, p. 103.

¹⁵ JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, JUSTINO – *Teoría del gobierno* cit., Tomo I, p. 128

Nuestra Constitución, tras disponer las bases sobre las que se ejercerá el sufragio, establece en su artículo 77 que *“todo ciudadano es miembro de la soberanía de la Nación; como tal es elector y elegible en los casos y formas que se designarán”*.

Por otra parte, entendemos que aún sin disposiciones expresas como las citadas el derecho al sufragio debe entenderse incluido en el artículo 72 de nuestra Constitución, como derecho que se deriva de la forma republicana de gobierno.

En lo que refiere a los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos, ya ha quedado expuesto, a partir de las palabras de REAL el reconocimiento que hacen estos de los referidos derechos.

Como se desprende de las disposiciones citadas, el derecho a ser elector y elegible en las instancias previstas en la Constitución, se presenta entonces como un derecho subjetivo perfecto, solo limitado de conformidad con lo establecido en la propia norma constitucional, que establece determinadas hipótesis especiales en las que se verifica la suspensión de la ciudadanía, y consiguiente suspensión del ejercicio del derecho a ser elector y elegible.

Asimismo, es claro que también puede afirmarse la existencia de un derecho subjetivo del elector a que, en caso de que los candidatos votados sean efectivamente electos, integren las autoridades de gobierno para las que se postularon.

Como reflejo del antedicho, es claro entonces que –como se señalara en relación con los partidos políticos- los comparecientes tenemos un innegable **interés directo, personal y legítimo** de que las autoridades de gobierno –nacional, departamental o local- que elegimos mediante el voto, sean creadas de conformidad con la norma constitucional, y su posición institucional se ajuste a lo que la Constitución establece.

Interés directo personal y legítimo pasivo. Como cualquier habitante de la república, los ciudadanos estaremos sometidos a la autoridad que quienes sean designados conforme las leyes impugnadas.

El ser sujetos de derecho y estar comprendidos dentro de la competencia territorial de estas nuevas autoridades creadas por las leyes 18.567 y 18.644, nos exime de

mayores comentarios para justificar nuestro interés directo personal y legítimo en que dichas autoridades sean creadas conforme a nuestro ordenamiento jurídico vigente, y por lo tanto conforme a nuestra Constitución.

De todas maneras, a los efectos de evitar cualquier confusión debemos destacar en este ámbito, que se verá reflejada en los efectos de una futura declaración de inconstitucionalidad, que el hecho de ser objeto de las potestades de estas nuevas autoridades no es un hecho eventual, sino un hecho cierto. Será un hecho futuro si aún no han sido designadas las mismas, pero ello no debe confundirse con el ser un hecho cierto y no tener nada de eventual.

3. EMPLAZAMIENTO

Como sostiene el profesor CASSINELLI MUÑOZ “Cuando se trata de la vía de acción, se da traslado de la solicitud a todas las personas interesadas en que se aplique el acto legislativo impugnado, y si éstas están indeterminadas o no se sabe quiénes son, se las emplaza mediante publicación de edictos.”¹⁶

Entendemos que en este caso deberán emplazarse a las siguientes personas jurídicas:

- a) **Los Partidos políticos**, quienes participarán en los actos electorarios y son las asociaciones que determinarán los candidatos a las elecciones creadas por la ley. También estará, como todo sujeto de derecho, sometido a la autoridad de las futuros municipios (juntas locales electivas).
- b) **Los Gobiernos Departamentales**, quienes según la ley serán las autoridades jerarcas de los municipios.
- c) **El Poder Legislativo**, quien ha sido quien aprobara las normas impugnadas.
- d) **La Corte Electoral**, quien tiene entre sus competencias la de conocer en todo lo relacionado con los actos y procedimientos electorales (literal A del art. 322 de la Constitución), decidir en última instancia sobre todas las apelaciones y reclamos que se produzcan, y ser juez de las elecciones de todos los cargos electivos, de los actos de plebiscito y referéndum (literal C

¹⁶ CASSINELLI MUÑOZ, HORACIO. *Derecho Público*, FCU, Montevideo, 2002, p. 342.

del art. 322). Tiene asimismo dentro de sus competencias la dirección del Registro Cívico y ser quien proclama a los candidatos electos.

4. DISPOSICIONES INCONSTITUCIONALES

4.1. DISPOSICIONES INCONSTITUCIONALES DE LA LEY 18.567

La ley 18.567 contiene disposiciones que resultan inconstitucionales por violar la normativa establecida por la Carta en materia de autoridades locales autónomas y de nuestro sistema democrático representativo. Estas disposiciones son las siguientes:

- (A) El artículo 1º en tanto crea autoridades locales denominadas “*municipios*”, configurando “*un tercer nivel de Gobierno y Administración*”.
- (B) El artículo 2º en tanto se encomienda a la Junta Departamental definir la nómina de autoridades: “*La Junta Departamental, a propuesta del Intendente, definirá la nómina de las localidades que cumplan con las condiciones establecidas para la creación de Municipios y sus respectivos límites territoriales,...*”
- (C) El artículo 9º en tanto refiere a la integración y forma de designación de los miembros estableciendo su carácter electivo de la siguiente manera: “*los Municipios serán órganos integrados por cinco miembros y sus cargos serán de carácter electivo*” (inc. 1), agregando que “*serán distribuidos por el sistema de representación proporcional integral y su régimen de suplencias será el mismo que el de las Juntas Departamentales*” (inc. 2)
- (D) El artículo 11 al establecer que *el primer titular de la lista más votada del lema más votado dentro de la respectiva circunscripción territorial se denominará Alcalde y presidirá el Municipio*” (inc. 1), agregando que “*los restantes miembros se denominará Concejales y serán de carácter honorario*” (inc. 2) y que “*en caso de ausencia temporal o definitiva, el Alcalde será sustituido en sus funciones por el titular electo que le siga en la misma lista o, en su defecto, por el primer titular de la segunda lista más votada del lema más votado en la circunscripción*” (inc. 3).

- (E) Los artículos 12 a 21 de la ley, en cuanto refieren a la posición institucional de los nuevos organismos.

4.2. DISPOSICIONES INCONSTITUCIONALES DE LA LEY 18.644

La ley 18.644 es una ley modificativa de la ley 18.567 que no subsana los vicios de validez de la primera, manteniendo y reafirmando sus inconstitucionalidades en las siguientes disposiciones:

- (A) El artículo 24 de la ley 18567 en la redacción dada por el artículo 3º de la Ley 18.644, en tanto establece que *“En todas las poblaciones de más de 5000 habitantes se instalarán estos Municipios a partir del año 2010. Las restantes que estén comprendidas en el inciso segundo del artículo 1º de esta ley, lo harán a partir del año 2015. en los departamentos donde existan menos de dos Municipios electivos en el año 2010, se incluirán las localidades inmediatamente siguientes en orden decreciente –de acuerdo con su cantidad de población. Hasta completar la cifra de dos por departamento, sin incluir la capital departamental. Dichas localidades deberán cumplir los requisitos establecidos en el inciso segundo del artículo 1º de la presente ley”*.
- (B) El artículo 25, en la redacción dada por el artículo 4º de la Ley 18.644, en tanto establece que: *“Los Gobiernos Departamentales deberán dar cumplimiento al procedimiento previsto en el artículo 2º de la presente ley, antes del 15 de febrero de 2010 a los efectos de la determinación de los Municipios a elegirse en el año 2010, y antes del 31 de marzo de 2013 para los electos en el año 2015.”* Y en su inciso segundo establece: *“En caso de incumplimiento total o parcial, vencidos dichos plazos el Poder Ejecutivo elaborará la nómina correspondiente teniendo en cuenta los datos de población que suministrará el Instituto Nacional de Estadística y la remitirá a la Asamblea General para su aprobación. Cumplidos treinta días, la misma se tendrá por aprobada”*.
- (C) El artículo 5º en cuanto establece deberes para los partidos políticos de cómo deberán hacer figurar a los candidatos en las hojas de votación.

(D) El artículo 6º en cuanto a que encomienda a la Corte Electoral la reglamentación de la ley 18.567 “*en todo lo atinente a los actos y procedimientos electorales referentes a las elecciones de los Municipios*”.

5. INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS NORMAS IMPUGNADAS

Conforme establece el inciso 1 del artículo 262 de la Constitución, que encabeza la Sección XVI de la Carta, titulada “Del Gobierno y de la Administración de los Departamentos”, los dos órganos principales mediante los cuales manifiestan su voluntad las entidades descentralizadas de base territorial, que son los Gobiernos Departamentales, son la Junta Departamental y el Intendente.¹⁷

Frente a estos dos órganos de existencia necesaria, la mentada disposición constitucional menciona un tercer órgano, de existencia eventual, que son las autoridades locales, y que integran asimismo el Gobierno Departamental.

Así resulta con total claridad del citado artículo 262, cuyo inciso 2º, que comienza señalando que “**podrá haber una autoridad local en toda población que tenga las condiciones mínimas que fijará la ley**”, agregando que “*también podrá haberla, una o más, en la planta urbana de las capitales departamentales, si así lo dispone la Junta Departamental a iniciativa del Intendente*”.

Como explica CASSINELLI, “la existencias de estos órganos locales, autoridades locales, se prevé como eventual, no es preceptivo que en ningún Departamento haya ni siquiera una Junta Local o autoridad local, es perfectamente posible constitucionalmente que hubiera un Departamento y que en ese Departamento no se creara ninguna Junta Local”^{18 19}.

En cuanto a la competencia de estas autoridades, y en sentido coincidente con los artículos 273 y 275 de la Constitución, que establecen las atribuciones de la Junta

¹⁷ DELPIAZZO, CARLOS E. – *Derecho Administrativo Especial*, AMF, Montevideo, 2006, Volumen 1, p. 117.

¹⁸ CASSINELLI MUÑOZ, HORACIO – “*Las materias departamental y municipal*”, en *Revista Uruguaya de Derecho Constitucional y Político*, Serie Congresos y Conferencias Nº 16, p. 125.

¹⁹ Ver también: RUOCCO, GRACIELA – “*Las autoridades locales*”, en *Revista Uruguaya de Derecho Constitucional y Político*, Serie Congresos y Conferencias Nº 16, ps. 151 – 152 y en idéntico sentido ROTONDO TORNARÍA, FELIPE – “*Organización de la Descentralización Territorial*”, en *Reflexiones sobre la reforma constitucional de 1996*, FCU, Montevideo, 1998, ps. 95 y 96.

Departamental y el Intendente, precisando que ellas son sin perjuicio *“de las que la ley determine”*, el artículo 262 inc. 3 de la Carta confía a la ley establecer *“la materia departamental y la municipal, de modo de delimitar los cometidos respectivos de las autoridades departamentales y locales, así como los poderes jurídicos de sus órganos, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 273 y 275”*, precisándose luego que *“el Intendente, con acuerdo de la Junta Departamental, podrá delegar en las autoridades locales la ejecución de determinados cometidos, en sus respectivas circunscripciones territoriales”* (inc. 4).

Según puede apreciarse, la Constitución, en su artículo 287, encomienda también a la ley establecer *“el número de miembros de las autoridades locales, que podrán ser unipersonales o pluripersonales, su forma de integración en este último caso, así como las calidades exigidas para ser titular de las mismas”*.

En este marco recae la Ley N° 18.567, dictada, según lo establece su artículo 1º, *“de acuerdo con lo previsto en los artículos 262, 287 y disposición transitoria Y) de la Constitución de la República”*, reguló lo relativo a las autoridades locales, que se denominarán Municipios, *“configurando un tercer nivel de Gobierno y de Administración”* (artículo 1).

Ahora bien, conforme se detallará en los apartados siguientes, las disposiciones legales bajo examen, vulneran flagrantemente el régimen constitucional en materia de creación de las autoridades locales, y su posicionamiento institucional.

En el caso, la inconstitucionalidad de las leyes impugnadas se desprende de los siguientes extremos;

- (a)** Son contrarias a la Carta por no cumplir con el requisito constitucional que establece la competencia necesaria de los Gobiernos Departamentales para la creación de autoridades locales. (surge del numeral 9 del artículo 273, 287, 288 y la disposición transitoria “Y 2” de la Constitución).
- (b)** Se apartan del precepto constitucional que establece que la ley que determine el carácter electivo de estas autoridades locales deberá contar con la iniciativa de los Gobiernos Departamentales. (artículo 288 de la Constitución).

- (c) Violentan la Constitución al recurrir al Cuerpo Electoral para elegir “autoridades” locales no representativas, por carecer de autonomía (surge de los artículos 4, 72, 82 y 288 de la Constitución)
- (d) Lesionan la regla de la necesaria autonomía para las autoridades locales de carácter electivo (art. 288 de la Constitución).

5.1. PRIMERA INCONSTITUCIONALIDAD: TRANSGRESIÓN DE LA COMPETENCIA DEPARTAMENTAL PARA CREAR JUNTAS LOCALES

La norma legal es contraria a la Constitución por cuanto de la lectura armónica del numeral 9 del artículo 273, 287, 288 y la disposición transitoria “Y 2”, surge que la creación de las autoridades locales establecidas en la ley, y que esta denomina “Municipios”, corresponde a cada Gobierno Departamental.

Veamos.

Como viene de adelantarse, las autoridades locales constituyen un tercer órgano de gobierno que integra el Gobierno Departamental y cuya existencia, de conformidad con el artículo 262 de la Constitución, resulta eventual.

Ahora bien, ¿a quién asigna la Constitución la competencia para crear estas autoridades?

En el caso de las autoridades locales pluripersonales o Juntas Locales la Constitución contiene normas que expresamente refieren a la competencia para su creación.

En tal sentido, el artículo 273 de la Constitución es claro cuando, al enumerar las atribuciones de las Juntas Departamentales, establece en su numeral 9 la de “*Crear, a propuesta del Intendente, nuevas Juntas Locales*”.

Así resulta también del artículo 262 inciso 2, el que, tras establecer que la autoridad local “*podrá*” existir en toda población que tenga las condiciones mínimas fijadas por la ley, habilita a que existan autoridades locales en la planta urbana de las capitales departamentales, preceptuando que esto ocurrirá “***si así lo dispone la Junta Departamental a iniciativa del Intendente***”. (el destacado es nuestro)

Confirmando lo antedicho, la Disposición transitoria y especial “Y”, prevé que *“mientras no se dicten las leyes previstas por los **artículos 262 y 287**, las autoridades locales se regirán por las siguientes normas: (...) 2) Habrá Juntas Locales en todas las poblaciones en que ellas existan a la fecha de entrada en vigor de la presente Constitución, así como en las que, a partir de dicha fecha, **Cree la Junta Departamental, a propuesta del Intendente**”* (destacado nuestro).

Por otra parte, en consonancia con lo anterior, ninguno de los aspectos que la Carta encomienda regular a la ley nacional se vincula con la creación de las Juntas Locales.

Mientras que el ya referido artículo 287 encomienda a la ley establecer *“el número de miembros de las autoridades locales, que podrán ser unipersonales o pluripersonales, su forma de integración en este último caso, así como las calidades exigidas para ser titular de las mismas”*, el artículo 288 establece con claridad que la ley determinará las *“condiciones para la creación de las Juntas Locales [que obviamente no es lo mismo que disponer su creación] y sus atribuciones”*.

Quiere decir que la creación de las Juntas Locales es, previa iniciativa del Intendente, competencia de las Juntas Departamentales, quienes tienen libertad para proceder en tal sentido (nótese que la norma contenida en el artículo 262 de la Constitución no es ni siquiera una norma programática del sub-tipo imperativo, en cuyo marco podría incluso argumentarse la posibilidad de conminar al órgano competente a dar cumplimiento al mandato constitucional).

Sin embargo, a pesar de la claridad de lo antedicho, **si algo resulta de la normativa legal cuestionada, es un palmario desconocimiento de las antedichas disposiciones**, inspiradas, como puede concluirse sin mayor esfuerzo, en la intención del constituyente de otorgar a los Gobiernos Departamentales la competencia para organizar las autoridades que regirán en su jurisdicción.

En efecto, como vimos, el citado art. 1 de la Ley N° 18.587, dispone que *“de acuerdo con lo previsto por los artículos 262, 287 y disposición transitoria Y) de la Constitución, **habrá una autoridad local que se denominará Municipio**”* (destacado nuestro).

Como puede apreciarse, si bien el Constituyente otorgó al Gobierno Departamental la competencia en la materia, el legislador establece en este caso la existencia de Juntas Locales (como se desprende de los arts. 9 y 11 de la ley, que pauta el carácter pluripersonal de estos órganos), a las que denomina Municipios, excediendo de este modo en forma flagrante el marco constitucional.

Si bien el artículo 2 de la norma legal establece que *“la Junta Departamental, a propuesta del Intendente, definirá la nómina de localidades que cumplan con las condiciones establecidas para la creación de Municipios y sus respectivos límites territoriales”*, lo que podría llevar a pensar que por esta vía indirecta se respeta el sistema constitucional, es evidente que esto no es así.

Es que no puede desconocerse no solo que el accionar de la Junta Departamental se limita a definir una nómina de localidades que cumplan con las condiciones que la ley establece, careciendo de cualquier margen para valorar si incluye o no en la nómina a una autoridad que cumpla con las condiciones legales, sino también que en puridad, el el Gobierno Departamental tiene la obligación de remitir tal nómina de autoridades a que refiere la ley, desconociendo de esta forma la facultad conferida constitucionalmente.

Así resulta con total claridad del artículo 25, en la redacción dada por el art. 4 de la Ley 18.644, al disponer que *“los Gobiernos Departamentales deberán dar cumplimiento al procedimiento previsto en el artículo 2° de la presente ley, antes del 15 de febrero de 2010 a los efectos de la determinación de los Municipios a elegirse en el año 2010, y antes del 31 de marzo de 2013 para los electos en el año 2015”*, agregando que *“en caso de incumplimiento total o parcial, vencidos dichos plazos el Poder Ejecutivo elaborará la nómina correspondiente teniendo en cuenta los datos de población que suministrará el Instituto Nacional de Estadística y la remitirá a la Asamblea General para su aprobación”*, y precisando finalmente que *“cumplidos treinta días, la misma se tendrá por aprobada”*.

No queda ninguna duda entonces de que es el legislador nacional quien, en claro apartamiento de los citados artículos 273 numeral 9, 287, 288 y la disposición transitoria “Y 2” de la Constitución, crea las autoridades locales que denomina “Municipios”.

Lo antedicho ha sido explicitado recientemente entre nosotros por CAGNONI, quien, examinando el texto proyectado, destaca que el *“inciso primero del artículo 1º, y por derivación, el texto del artículo 2º, son claramente inconstitucionales; de acuerdo al artículo 262 de la Carta: “Podrá haber una autoridad local...” pero su creación es competencia del Gobierno Departamental respectivo: iniciativa del Intendente y voluntad de la Junta Departamental, artículo 273, 9º*²⁰

5.2. SEGUNDA INCONSTITUCIONALIDAD: VULNERACIÓN DE LA INICIATIVA DE LOS GOBIERNOS DEPARTAMENTALES PARA ESTABLECER AUTORIDADES LOCALES

Las leyes bajo examen que establecen el carácter electivo de las Juntas Locales creadas (artículo 9), desconocen que -de conformidad con el art. 288 de la Constitución- tal declaración se encuentra sujeta al cumplimiento de determinados requisitos, entre los que está la iniciativa del Gobierno departamental.

En efecto, como se señalara el art. 288 de la Carta, establece que la ley determinará las *“condiciones para la creación de las Juntas Locales y sus atribuciones”*, precisando luego que en determinadas supuestos, *“y por iniciativa del respectivo Gobierno Departamental”*, se podrán declarar electivas las Juntas Locales Autónomas.

En el caso, y como viene de verse, si bien todas las autoridades creadas son electivas, se ha soslayado la preceptiva iniciativa del Gobierno Departamental. Siendo esto otro de los motivos de su inconstitucionalidad.

5.3. TERCERA INCONSTITUCIONALIDAD: LESIÓN AL SISTEMA DEMOCRÁTICO Y REPUBLICANO DE GOBIERNO, A LA NACIÓN Y A SUS FORMAS DE EJERCICIO DE LA SOBERANÍA.

La ley N° 18.567 y su posterior ley modificativa (N° 18.644) hacen del nuevo gobierno local un organismo electivo sin atribuciones propias, independencia o autonomía y de carácter desconcentrado (sometido a jerarquía del Gobierno Departamental).

Conforme a ello, la ciudadanía –la Nación a través del Cuerpo Electoral- votará representantes locales para que los mismos sean unos órganos al servicio de

²⁰ CAGNOLI, ANÍBAL - *“El proyecto de ley sobre municipios”*, en *Revista de Derecho Público*, Año 2008, número 33, p. 187.

representantes departamentales. Dándose de narices con la lógica de nuestro sistema o forma republicana de gobierno y la necesaria representación de la Nación en cargos electivos que hayan requerido el pronunciamiento del Cuerpo Electoral.

No hay que ser muy despierto para darse cuenta de que la ley denominada “Descentralización política y participación ciudadana” hace uso de la Nación exigiendo un pronunciamiento del cuerpo electoral –movilizando necesariamente a ciudadanos y partidos políticos- para designar funcionarios que no tendrán la más mínima independencia o autonomía en sus cargos.

Como muy bien lo ha observado la candidata a la Intendencia Municipal de Montevideo, Ana Olivera, los alcaldes electos tendrán que atenerse a los programas y mandatos del gobierno departamental, sean del partido político que sean. Con lo cual, podrá darse la circunstancia de que ciudadanos electos por ciudadanos de un partido estén bajo la jerarquía de autoridades pertenecientes a otra facción o partido político.

Consecuencia que la Suprema Corte de Justicia deberá tener en cuenta, al momento de dictar sentencia.

5.3.1. La naturaleza jurídica de los nuevos organismos creados por la ley 18.567

A pesar de que podemos hablar de “autoridades” –como los denomina la ley- o “representantes” al referirnos a los órganos electivos creados por la ley que impugnamos, entendemos que por carecer de atribuciones propias, ser absolutamente dependientes de los gobiernos departamentales, no pueden ser considerados autoridades y mucho menos representantes de ningún ciudadano.

Veamos.

Ni la ley N° 18.567, ni su posterior ley modificativa establecen una verdadera descentralización de tercer nivel ya que para hacer esto se precisan dos cosas básicas que no aparecen en el texto de la norma: a) que los municipios tengan atribuciones propias; y b) que no haya vínculo jerárquico con la Intendencia.

Se trata de normas legislativas que se quedan en dos niveles previos a una verdadera descentralización: a) *delegación*, cuando se permite que una atribución a otro y por otro, pero el titular de la atribución mantiene el dominio total de la misma y b) *desconcentración*, cuando se prevé una disminución del vínculo jerárquico pero sin afectarlo.

Así lo destacaba ya el profesor CAGNONI al analizar el proyecto que daría origen a la ley 18.567: “...corresponde aclarar que el proyecto no encara, como equivocadamente dice su y texto, un “sistema de descentralización local”...”Pero en el caso se trata de un sistema de administración desconcentrada: materia local administrada por municipios que constitucionalmente están insertos en el sistema administrativo (Intendencia) del Gobierno Departamental.”²¹

A la fecha, con las leyes en vigencia, explica DELPIAZZO que “de las disposiciones transcriptas se desprende que la referencia a la descentralización local que contiene dicha ley (por ejemplo en el artículo 3º) debe ser interpretada con un alcance más físico o geopolítico y aún de gestión, que en un sentido jurídico”, señalando que “desde el punto de vista conceptual, la descentralización es un sistema orgánico caracterizado por la existencia de dos sistemas simples vinculados entre sí por relaciones de control y no de jerarquía (la que es propia de la centralización), mientras que, desde el punto de vista positivo, los Municipios carecen de personería jurídica, siendo simples órganos (de la misma personas jurídica Gobierno Departamental) dotados de una desconcentración más o menos amplia, que les permite desarrollar una competencia propia pero sin que ello implique ruptura del vínculo jerárquico en el orden administrativo”, agregando que “así lo confirma el art. 17 de la ley N° 18.567”.²²

En consonancia con lo antedicho, agrega dicho autor que “asimismo, varias otras disposiciones de dicha ley son ilustrativas de otras modalidades de la centralización tales como la imputación de tareas, que se advierte por ejemplo en el art. 12, num. 9º”²³.

²¹ CAGNONI, ANÍBAL - “El proyecto de ley sobre municipios”, en *Revista de Derecho Público* cit., p. 187.

²² DELPIAZZO, CARLOS – *Autoridades Departamentales y Municipales*, AMF, 2010, p. 16.

²³ DELPIAZZO, CARLOS – *Autoridades Departamentales y Municipales* cit., p. 17

Por otra parte, el artículo 17 de la ley 18.567 termina por demostrar la intención del legislador de implementar una “tibia” desconcentración, y el expreso sometimiento a jerarquía del Intendente.

Como veremos más adelante, no se cumple con estas leyes el mandato constitucional de los artículos 4, 82 y 288, al no establecerse una verdadera descentralización a nivel local cuando de autoridades electivas se trata.

5.3.2. Las normas constitucionales vulneradas

Las normas constitucionales vulneradas por las leyes impugnadas surgen de las siguientes disposiciones constitucionales:

(a) los artículo 4 y 82 de la Constitución, de donde surge que **Los organismos cuyos cargos sean electos por la Nación mediante el ejercicio directo de la soberanía a través del Cuerpo electoral, deberán ser poderes representativos que ejerzan la soberanía de la Nación en forma indirecta.**

(b) el artículo 288 de la constitución, de donde surge que **toda autoridad local de carácter electivo –“por el Cuerpo Electoral”- deberá poseer autonomía.**

De acuerdo a los artículos 4 y 82 de la Carta la Nación, adoptando la forma democrática y republicana de gobierno, es la única titular de la soberanía²⁴. La cual ejercerá directamente por el Cuerpo Electoral (en casos de elecciones, plebiscitos, referéndum, etcétera) e indirectamente a través de los poderes representativos.

Sobre la naturaleza jurídica de los institutos mencionados en el artículo 4º y el art. 82 de nuestra Constitución, compartimos lo dicho por el profesor CASSINELLI MUÑOZ, quien sostiene que la Nación es una persona jurídica distinta de la persona jurídica Estado.

Para este autor el Cuerpo Electoral sería un órgano de la persona jurídica Nación, mientras que los Poderes representativos lo serían de la persona jurídica Estado.

²⁴ Dentro de las nociones democráticas de soberanía, se presentan dos concepciones distintas: la soberanía popular y la soberanía nacional. Siendo generalmente admitido en nuestra doctrina que nuestra Constitución toma la noción de soberanía nacional (LUÍS ARCOS FERRAND, La constitución nacional (extracto de lecciones de clase de Derecho constitucional) en Revista de la Facultad de Derecho, p. 130 y 131, JUSTINO JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, La Constitución Nacional, tomo I, Edición Cámara de Senadores, Montevideo, 1995, p. 182, JOSÉ KORSENIK, Curso de derecho Constitucional 2º, FCU, Montevideo, 1987, p. 55 y ss, citados por Martín Risso Ferrand, Derecho constitucional, tomo I, FCU, Montevideo, 2006, p. 352.)

Lo que explica la diferencia entre el ejercicio directo e indirecto de la soberanía que surge del artículo 82 inciso 2º.²⁵

Asimismo, íntimamente vinculada a la noción de soberanía nacional y a la forma de ejercicio de la misma, aparece la definición de la forma de gobierno establecida en el inciso 1º del artículo 82: “La Nación adopta para su gobierno la forma democrática republicana.”

Asimismo, la norma fundamental en su artículo 72 expresamente prevé que la enumeración de los derechos, deberes y garantías hecha por la Constitución no excluye a otros que deriven de la forma republicana de gobierno.

De los enunciados normativos de los artículos 4, 72 y 82 de la Constitución surgen las siguientes reglas fundamentales:

- a) La forma de gobierno debe ser la democrática republicana, sistema adoptado por la Nación (arts. 72 y 82)
- b) La soberanía radica en la Nación y la misma debe ser ejercida directamente por el Cuerpo Electoral (en los casos de elección, iniciativa y referéndum) e indirectamente por los Poderes representativos que establece la Constitución (arts. 4 y 82 de la Constitución)
- c) Los poderes representativos deberán ser creados de conformidad con la Constitución (art. 82)
- d) De las tres reglas constitucionales anteriores se desprende la siguiente:

Los organismos cuyos cargos sean electos por la Nación mediante el ejercicio directo de la soberanía a través del Cuerpo electoral, deberán ser poderes representativos que ejerzan la soberanía de la Nación en forma indirecta.

El fundamento es tan claro como simple: una democracia constitucional no puede darse el lujo de que se recurra al Cuerpo Electoral para integrar organismos que no serán representativos de la Nación por carecer de autonomía suficiente.

25 RISSO FERRAND, MARTÍN *Derecho constitucional*, tomo I, FCU, Montevideo, 2006, ps. 352-353.

Al analizar la naturaleza jurídica de los municipios creados por la ley 18.567 y su ley modificativa 18.644, vemos que –como ya lo indicamos- se crean órganos cuyos cargos serán electivos y no poseen autonomía.

Se crea un poder representativo sin poder de decisión, por carecer de autonomía e independencia. Con lo cual se usa al Cuerpo Electoral y a la Nación para fines demagógicos, abrazando el mal endémico que toda democracia constitucional debe evitar, o por lo menos mitigar.

La ley no deja de ser una torpe decisión política que, parafraseando a LOEWENSTEIN, no permite que el cuerpo racional crezca lo suficiente para poder descolgar del armario el traje de la democracia y portarlo con dignidad.

Y por si el análisis del contenido de la ley no bastara para probar lo anterior, alcanza con observar la denominación de la norma legal para entender el ánimo oscuro del legislador, quien bajo el nombre de “*Descentralización política y participación ciudadana*” (ley N° 18.567) o “*Descentralización territorial y participación ciudadana-Modificativa de ley N° 18.567*” (ley N° 18644) pretende encubrir una maniobra política de “control ciudadano” que poco tiene que ver con la “participación”.

5.4. CUARTA INCONSTITUCIONALIDAD: LESIÓN A LA REGLA DE LA NECESARIA AUTONOMIA PARA LAS AUTORIDADES LOCALES DE CARÁCTER ELECTIVO.

Si bien nuestra Constitución busca una descentralización política que logre un mayor acercamiento entre los ciudadanos y las entidades estatales, ello deberá realizarse dentro de los límites de nuestro Estado democrático de derecho determinados en la propia Carta.

Lo dicho surge del inciso 3º del artículo 50 de la Constitución: “... *el Estado impulsará políticas de descentralización, de modo de promover el desarrollo regional y el bienestar general*”

De acuerdo con el Prof. ESTEVA GALLICCHIO, el texto dado al artículo 50 de la Carta en la reforma constitucional de 1997 es una norma programática del tipo imperativa u obligatoria que “*se enmarca en las concepciones contemporáneas o finiseculares de la Democracia, concebida como Democracia participativa, que reclama un mayor acercamiento del habitante al Estado y a las entidades estatales, o, en otras*

palabras, la mayor proximidad posible del ciudadano y del habitante respecto de los centros de adopción de decisiones.”. Dice el autor que “la referida reforma aproxima la Constitución uruguaya al tipo de las Constituciones democráticas..., o si se quiere procura un acercamiento entre el Estado-Gobierno y la Nación-Estado.”²⁶

Pero –como señalamos- esta norma programática imperativa debe cumplirse en el marco de las demás normas constitucionales, en especial aquellas que evitan un abuso del recurso al Cuerpo Electoral y el desgaste de la Nación.

Lo anterior no fue desconocido por el constituyente al establecer normas sobre autoridades locales. Por ello, cuando el art. 288 de la Carta determina la posibilidad de que estas autoridades sean “electivas por el Cuerpo Electoral” pasa de llamarlas “Juntas locales” a “Juntas locales autónomas”. Reconociendo con esto la necesaria autonomía que toda autoridad electiva que obtenga su legitimación directamente del Cuerpo Electoral debe tener.

O sea, toda autoridad local de carácter electivo “por el Cuerpo Electoral” deberá poseer autonomía.

No solo no tendría sentido establecer Junta Local cuyos miembros serán electos “por el Cuerpo Electoral respectivo”, para luego someterla a la jerarquía del Gobierno Departamental, sino que iría contra reglas constitucionales expresas que protegen a nuestro sistema democrático representativo de gobierno.

Como sostiene el profesor DURÁN MARTÍNEZ, mientras que en el caso de las Juntas Locales comunes se encuentran subordinadas jerárquicamente al Intendente Municipal -extremo respecto del que existe coincidencia en la doctrina²⁷-, en el caso de las Juntas Locales Autónomas, las mismas se encuentran descentralizadas (son autónomas).

Como explica el citado catedrático, “al ser las funciones de las Juntas Locales solamente administrativas, y al cometerse a la ley la determinación de sus atribuciones, el único sentido que tiene que se mencione a texto expreso la

²⁶ ESTEVA GALLICCHIO, Eduardo - “Las políticas de descentralización (arts. 50, 230 inc 5º, 298 num. 2 y D. T. y E. X)”, en Reforma Constitucional 1997, Serie de Congresos y conferencias N° 16, Revista Uruguaya de Derecho Constitucional y Político cit., p. 122.

²⁷ DURÁN MARTÍNEZ, Augusto – “Juntas Locales comunes”, en *Revista Uruguaya de Derecho Constitucional y Político*, Tomo IV, N°19 – 20, 1978, p. 45

potestad del legislador de ampliar las facultades de gestión es a los efectos de establecer una descentralización”, agregando que “si nos movemos solamente dentro del sistema centralizado, sería superabundante recoger expresamente la posibilidad de ampliar sus facultades de gestión”.²⁸

Contrariando todo lo anterior, las leyes 18.567 y 18.644 crean autoridades locales de carácter electivo, pero todas sometidas a la jerarquía del Gobierno Departamental. Lesionando la norma constitucional dispuesta en el artículo 288 de la Carta y haciendo de todas las disposiciones legales involucradas pasibles de ser declaradas inconstitucionales.

6. CONCLUSIONES

A modo de síntesis diremos que, de conformidad con los argumentos expuestos, no puede quedar margen para la duda respecto a la inconstitucionalidad de las disposiciones impugnadas.

Son innegables las cuatro contradicciones constitucionales explicadas, causantes de vicios de invalidez.

Así como también es palmario el interés directo, personal y legítimo que tanto los partidos políticos como cualquier ciudadano tiene para promover la presente acción de inconstitucionalidad.

Creemos haber dejado en claro la coherencia de las disposiciones constitucionales que protegen a nuestro sistema democrático representativo, pero somos concientes de que para su defensa no alcanza con una Constitución coherente, sino que **se necesitan de aquellos hombres y mujeres que la defiendan.**

Como lo ha dicho el profesor CAGNONI luego de analizar el proyecto origen de la ley 18.567:

“la observancia de las normas de la Constitución no es el capricho de puristas académicos, ni es el sueño afiebrado de profesores trasnochados, no es el sueño de teóricos separados de la realidad.

²⁸ DURÁN MARTÍNEZ, AUGUSTO – “*Juntas Locales comunes*”, op. cit., p. 45

*Contra los hechos no valen argumentos.*²⁹

Confiamos en que vosotros, como miembros del órgano judicial supremo, declaren la inconstitucionalidad de las disposiciones legales para el bien común y la defensa de nuestro Estado constitucional.

- DERECHO -

Fundamos nuestro derecho en los artículos 4, 7, inciso 2º del artículo 10º, inciso 3º del artículo 50, 72, numerales 9 y 11 del artículo 77, 82, 256 a 258, 261, 273, 287, 288 y 322, 332 y disposición transitoria “Y”, de la Constitución, en los Tratados internacionales de derechos humanos y legislación citada en el cuerpo de este escrito, en los artículos 508 a 523 del Código General del Proceso y demás disposiciones concordantes y complementarias.

- PRUEBA -

A los efectos de acreditar los extremos expuestos en la demanda solicitamos el diligenciamiento de la siguiente probanza:

(A) Documental:

Documentos que acreditan de la existencia y representación del Partido Independiente ante la Corte Electoral.

(B) Por intimación:

Se intime al Poder Legislativo la agregación de los antecedentes completos de las leyes 18.567 y 18.644.

²⁹ CAGNONI, ANÍBAL. “El proyecto de ley sobre municipios”. en *Revista de Derecho Público* cit., p. 188.

- PETITORIO -

Por lo expuesto, a los Señores Ministros de la Suprema Corte de Justicia

PEDIMOS:

- I) Que se nos tenga por presentados, teniendo por acreditada la representación invocada, constituido domicilio y promovida la presente acción de inconstitucionalidad,

- II) Que se de traslado de la demanda por el término legal a:

(a) Los Partidos Políticos:

1. **Partido Frente Amplio**, quien deberá ser emplazado en Colonia 1367, Montevideo.

2. **Partido Nacional**, quien deberá ser emplazado en Juan Carlos Gómez 138, Montevideo.

3. **Partido Colorado**, quien deberá ser emplazado en Martínez Trueba 1271.

4. **Partido Asamblea Popular**, quien deberá ser emplazado en Avenida Daniel Fernández Crespo 1910 bis.

(b) Los Gobiernos Departamentales:

1. **Intendencia Municipal de Montevideo**, quien deberá ser emplazada en Av. 18 de julio 1360.

2. **Intendencia Municipal de Canelones**, quien deberá ser emplazada en Tomas Berretta 370 – Canelones

3. **Intendencia Municipal de Maldonado**, quien deberá ser emplazada en Acuña de Figueroa y Burnett - Maldonado

4. **Intendencia Municipal de Rivera**, quien deberá ser emplazada en Ituzaingo 625 - Rivera

5. **Intendencia Municipal de Paysandú**, quien deberá ser emplazada en Zorrilla de San Martín 851 - Paysandú

6. **Intendencia Municipal de San José**, quien deberá ser emplazada en Asamblea 496 - San José
7. **Intendencia Municipal de Colonia**, quien deberá ser emplazada en Avda. Gral. Flores 467 - Colonia
8. **Intendencia Municipal de Treinta y Tres**, quien deberá ser emplazada en Manuel Lavalleja 280 - Treinta y Tres
9. **Intendencia Municipal de Artigas**, quien deberá ser emplazada en Avda. Lecueder 472 - Artigas
10. **Intendencia Municipal de Flores**, quien deberá ser emplazada en Santísima Trinidad 597 - Trinidad
11. **Intendencia Municipal de Soriano**, quien deberá ser emplazada en Avda. 18 de Julio 176 - Mercedes
12. **Intendencia Municipal de Salto**, quien deberá ser emplazada en Juan Carlos Gómez 32 - Salto
13. **Intendencia Municipal de Cerro Largo**, quien deberá ser emplazada en Justino Muñiz 591 - Melo
14. **Intendencia Municipal de Río Negro**, quien deberá ser emplazada en 25 de Mayo 3242 - Fray Bentos
15. **Intendencia Municipal de Durazno**, quien deberá ser emplazada en Gral. Artigas 455 - Durazno
16. **Intendencia Municipal de Tacuarembó**, quien deberá ser emplazada en Avda. 18 de Julio 164 - Tacuarembó
17. **Intendencia Municipal de Rocha**, quien deberá ser emplazada en Gral. José Artigas 176 - Rocha
18. **Intendencia Municipal de Lavalleja**, quien deberá ser emplazada en José Batlle y Ordóñez 546 - Minas

19. **Intendencia Municipal de Florida**, quien deberá ser emplazada en Independencia 586 - Florida

(c) El Estado / Poder Legislativo / Asamblea General, quien deberá ser emplazado en Av. De las Leyes s/n, y

(d) La Corte Electoral, quien deberá ser emplazada en Ituzaingó 1474.

III) Que, en definitiva, se declare la inconstitucionalidad de los artículos 1, 2, 9, 11 y 12 a 21 de la Ley N° 18.567 y los artículos 3, 4 y 5 de la Ley N° 18.644 (modificativa de la anterior), en los términos expuestos en la presente demanda y en tanto:

(a) Son contrarias a la Carta por no cumplir con el requisito constitucional que establece la competencia necesaria de los Gobiernos Departamentales para la creación de autoridades locales. (surge del numeral 9 del artículo 273, 287, 288 y la disposición transitoria “Y 2” de la Constitución).

(b) Se apartan del precepto constitucional que establece que la ley que determine el carácter electivo de estas autoridades locales deberá contar con la iniciativa de los Gobiernos Departamentales. (artículo 288 de la Constitución).

(c) Violentan la Constitución al recurrir al Cuerpo Electoral para elegir “autoridades” locales no representativas, por carecer de autonomía (surge de los artículos 4, 72, 82 y 288 de la Constitución)

(d) Lesionan la regla de la necesaria autonomía para las autoridades locales de carácter electivo (art. 288 de la Constitución).

PRIMER OTROSI DIGO: Conferimos la representación del artículo 44 del Código General del Proceso a los Dres. Claudio Barboza y Andrés Robaina, siendo nuestro domicilio real el denunciado en la comparecencia y habiendo sido instruidos del alcance de la misma.

SEGUNDO OTROSI DIGO: Autorizamos a la Dra. ----- y a ----- en los términos de los artículos 85, 90 y 105 a 107 del Código General del Proceso.

TERCER OTROSÍ DIGO: A los efectos de lo dispuesto en el artículo 71 inciso B) de la ley N° 17.738 se estiman provisionalmente los honorarios en la suma de tres prestaciones básicas y se abona la vicésima correspondiente en este acto.

Sírvanse los Señores Ministros proveer de conformidad.